

## Анализ

# Универсалната правна приложимост на заповедта

Д-р Младен Младенов\*  
юрист



В българския език заповедта е разбрана като официално разпореждане на орган на властта или на началник до подчинен за задължително изпълнение на определени действия.<sup>1</sup> От горното е видно, че при наличието на съставните елементи „власт“ и „задължително“, тя неминуемо и категорично има правно съществуване като „поема в себе си всяка даденост на право.“<sup>2</sup>

В българския легислативен корпус заповедта сама по себе си няма законово определение и е от типа на правните понятия, „които не се поддават на точно дефиниране.“<sup>3</sup> Затова, макар заповедта да е такова понятие, е спорно дали тя е легално понятие по българската правна система – не е налице изрично, но може би има аргументи за „подразбиращо се дефиниране от страна на законодателя.“<sup>4</sup> Това е така, защото тя очевидно попада в една особена категория – подлежаща „единствено на езикова интерпретация“ – „думи, доколкото са безспорни.“<sup>5</sup>

\* Младен Младенов е юрист, доктор по политология, консултант в публичния сектор и преподавател в Института по публична администрация в Нов български университет.

<sup>1</sup> Речник на българския език, Институт за български език, Българска академия на науките, <http://ibl.bas.bg/rbe/>

<sup>2</sup> Михайлова, Михайлина, Правото в неговата цялост, Феней, София, 2013, 141, с. 32.

<sup>3</sup> Милкова, Димитрина, Юридическа техника, Сиби, София, 2002, IV-328, с. 54.

<sup>4</sup> Ташев, Росен, Теория на правната система, Сиби, София, 2007, VIII-309, с. 136.

<sup>5</sup> Ташев, Росен, Теория на тълкуването, Сиби, София, 2001, VII-290, с. 61.

За всеки логично разсъждаващ субект би било обичайно да възприеме заповедта като „заповедоиздаването на началника и заповедоизпълнението на подчинения“, т.е. – като един акт с две правни поведения. Още тук обаче трябва да се направи уговорката, че релацията между заповядващия и подчиняващия се на заповедта може да бъде възпроизведена както „вътре“ – в определена организация в публичната сфера (институция, администрация, ведомство) – на базата на принципите на йерархичност и субординация, така и „навън“ – в правоотношенията между орган на власт и който и да е друг правен субект, попадащ в сферата на правното въздействие на заповедта – на основа на правомощията на органа на власт да издава същата. При тази идея, „по изричното указание и в рамките на закона, органът на държавата има правна възможност в указани случаи да заповядва.“<sup>6</sup> Затова се отбелязва, че „правомощие“ включва в себе си и думата „мощ“, т.е. „власт.“<sup>8</sup>

Тази власт да заповядва обаче трябва да бъде съобразена с „концепцията за вътрешните и външните граници на дискреционната власт“, т.е. – да е съобразена с публичния интерес, с целта на закона и с изричните нормативни изисквания. Именно затова се говори за изискване за „мярата като юридически ключ“<sup>10</sup> и това в особено голяма степен би трябвало да се отнася към заповедта като властнически акт, при който има и свободна преценка на насока на действие и избор на подход. Органът на власт има голям набор от възможности за правни ръководни действия – „разпорежда, заповядва, нарежда“<sup>11</sup>, като това е с цел „да може да се въздейства върху определени обществени процеси.“<sup>12</sup> От прагматична гледна точка целеният резултат трябва да е законосъобразен, общественорезултатен и постигнат с възможно най-малко усилия.

<sup>6</sup> Жабински, Никола, Проблемът на задължителните противоправни заповеди в правно-философско осветление в сп. „Юридически архив. Списание за правна наука и съдебна практика“, Година пета, бр. 1, печатница „Книпеграф“ АД, София, 1933, с. 56.

<sup>7</sup> Стайнов, Петко, Административно правосъдие, фототипно издание, 1936, Издателство на Българската академия на науките, София, 1993, V-697, с. 75.

<sup>8</sup> Зиновиева, Дарина, Компетентност на административните органи, Сиела – Софт енд Паблишинг, София, 2000, III-180, с. 11.

<sup>9</sup> Лазаров, Кино, Недействителност на административните актове, Сиела, София, 1998, с. 8.

<sup>10</sup> Шаранкова, Жана, Юридическото мислене, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2001, IV-315, с. 256.

<sup>11</sup> Балабанова, Христина, Административен контрол, ВСУ „Черноризец Храбър“, Варна, 2004, V-114, с. 45.

<sup>12</sup> Стоянов, Евгени, Предварително изпълнение на индивидуални административни актове, Сиела Норма АД, София, 2016, III-128, с. 17.

Точно в този контекст се твърди, че „прагматизмът и правомерността в публичната сфера имат една-единствена пресечна точка, а именно – постигане на търсената от законодателя легитимна цел.<sup>13</sup>“ Поради своята конкретика и целенасоченост, заповедта по начало покрива критерия за прагматизъм. Може би именно по тази причина тя е един от най-често срещаните актове в българската правна система, като нейната сфера на приложение отдавна вече надхвърля периметъра на публичното право и **навлиза в някои области на частното право, превръщайки се в универсален инструмент за правно въздействие.**

**Законова регламентация и приложно поле** Универсалността на приложимостта на правния институт на заповедта се доказва от приложимостта на същия в публичното, но и в някои територии – на частното право.

**Типичното проявление на заповедта е в областта на публичното право** и е регламентирано в различни разпоредби на Закона за администрацията (ЗА), Закона за държавния служител (ЗДСл) и множество други специални закони. Фундаменталният нормативен текст във връзка със заповедта без съмнение е четвъртата алинея на чл. 25 от ЗА, която гласи, че министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди. Тук законодателят е подходил към изреждането на съответните правни актове на министъра през призмата на критерия относно ръководство, координация и контрол на осъществяването на държавната политика.

Налична е и друга нормативна класификация на актовете на административните органи, но от гледна точка на волеизявление на органа на власт относно права, задължения, свободи или законни интереси. В този контекст, макар и без да използва наименованието „заповед“, Административнопроцесуалният кодекс (АПК) в няколко свои разпоредби (разгледани подробно по-долу в текста) визира различни възможни проявления на този правен институт, в контекста на акт на административен орган.

Не е задължително обаче заповедта в публичното право непременно да се асоциира само и единствено с акт на орган на изпълнител-

<sup>13</sup> Младенов, Младен, Прагматизъм и правомерност, публикация в Интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=2257> от 19 юни 2016 г.

ната власт, т.е. – с административен орган. В този смисъл е например следната практика на Конституционния съд на Република България: „... приема, че по своята правна същност разрешението на прокурора за удължаване на престоя в дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни над 24 часа не се отличава от акта на съответния специализиран орган на МВР за първоначално настаняване. И в двете хипотези чрез изрично волеизявление на овластен със закон държавен орган с обвързваща сила се ограничава личната свобода и неприкосновеност на засегнатото лице. В този аспект прокурорското разрешение съдържа всички признаци на легалното определение за индивидуален административен акт по чл. 21, ал. 1 от АПК.

Действащата правна уредба, включително и на конституционно ниво, по начало не стеснява компетентността за издаване на административни актове в рамките на органите, принадлежащи към системата на изпълнителната власт. Дори законът изрично предвижда такива актове да издават и органи от други властнически структури.<sup>14</sup>

**Нетипичното съществуване на заповедта в правния мир може да бъде търсено в различни посоки.** Така, например, в областта на частното право заповедта по принцип няма особено приложение поради равнопоставения характер на правоотношенията между правните субекти. Но въпреки това, макар и по изключение, тя може да бъде открита. Например едно от основните задължения на работника и служителя при предоставяне на работната му сила според чл. 126, т. 7 от **Кодекса на труда** (КТ) е да изпълнява законните нареждания на работодателя. Точният изказ на законодателя тук е повече от виден и той има много общо звучене, очевидно с цел да обхване всички случаи на правно позволени и правно търпими волеизявления на работодателя към другата страна в трудовото правоотношение. Макар и само като алтернативен документ, работодателят е длъжен при прекратяване на трудовото правоотношение работодателят да издаде заповед за уволнение, с която се удостоверява прекратяването му – чл. 128а, ал. 3 от КТ. А според чл. 139а, ал. 3 от кодекса списъкът на длъжностите, за които се установява ненормиран работен ден, се определя със заповед на работодателя.

Най-сериозното проявление на този правен инструмент в Кодекса на труда обаче може да бъде намерен в чл. 195, който урежда запо-

<sup>14</sup> Из Решение №11 от 4 октомври 2016 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело №7/2016 г., съдия-докладчик Румен Ненков.

ведта за налагане на дисциплинарно наказание. Съответно, предсрочното заличаване на дисциплинарното наказание се извършва също със заповед – чл. 198, ал. 2 от КТ. Прекратяването на трудовото правоотношение поради уволнение също се извършва от работодателя чрез заповед – аргумент от чл. 344, ал. 2 и 3 от кодекса. Интересно нормативно разрешение е налице и в чл. 210, ал. 1, изречение първо от КТ – в случаите на ограничена имуществена отговорност работодателят издава заповед, с която определя основанията и размера на отговорността на работника или служителя.

Макар и според българската академична класификация гражданският процес да спада към гражданскоправните науки и по този начин – към областта на частното право поради водещия производствения орган – от съдебната власт, той има много силни публичноправни проявления. Може би точно поради това законодателят е решил в чл. 410 и следващи от **Гражданския процесуален кодекс** (ГПК) да посочи, че при някои случаи на спорни граждански правоотношения заявителят може да иска от районния съд издаване на **заповед за изпълнение**. Тоест, тук се касае за съдебен акт, който се произнася по претендираното притежание на заявителя по отношение на твърдяно задължение на неговия длъжник и по акцесорните задължения (разноските по производството). Сходна е правната характеристика и на заповедта за изпълнение въз основа на документ, визирана в чл. 417 от ГПК.

„Миксираният характер“ на заповедта в горните случаи като институт и на частното, и на публичното право е виден от разпоредбата на чл. 425, ал. 1 от ГПК, според който министърът на правосъдието издава наредба, с която утвърждава образци на заповед за изпълнение, заявление за издаване на заповед за изпълнение и другите книжа във връзка със заповедното производство. Тоест – дори в частта на заявлението, което би трябвало да зависи като форма и съдържание само и единствено от волята на частноправния субект – заявител, те се уреждат с акт на орган на изпълнителната власт по един задължителен начин, който сам по себе си предполага редовността на заявлението – аргумент от втората алинея на цитирания законов текст.

По-скоро като терминологична „странност“ може да се приеме съществуването на правната форма на **записа на заповед**, предвидена в Глава тридесет и първа от **Търговския закон** (ТЗ). Макар и да е пределно ясно, че става въпрос за документ със същото формално наименование, при който е видно безусловно обещание да се плати определена сума пари, няма съмнение, че тази „заповед“ попада

измежду множеството законово регламентирани и наименовани търговски сделки, понеже се намира систематично в Част трета „Търговски сделки“ на ТЗ. Тук е налице едно формалистично езиково юридическо отношение на законодателя към даден правен институт, съществуващ отдавна в правния свят. Както застъпва съдебната практика: „Записът на заповед трябва да съдържа наименованието „запис на заповед“ в текста на документа на езика, на който е написан. За да е редовен записът на заповед от външна страна, не е достатъчно изразът „запис на заповед“ да е посочен само в заглавието или само в текста на документа, а трябва самият документ да се назове „запис на заповед“ и в текста му да стои изразът „запис на заповед“ и то в такава логическа връзка с другите думи, за да стане ясно, че с този израз се обозначава самият документ за запис на заповед. При положение, че в документа липсва текстът на израза „запис на заповед“, този документ е негоден да служи като несъдебно изпълнително основание и въз основа на него не може да се издаде изпълнителен лист.“<sup>15</sup>

Следователно съдебната практика по търговски и облигационни дела продължава формалният стилистичен подход на законодателя по отношение на този правен институт, в който особен съдържателен, етимологичен и формално-юридически акцент се поставя върху думата „заповед“. Макар и като второстепенен и абиоложен аргумент, този довод обосновава поне частично тезата, развита подробно по-нататък.

#### Адресати и съдържание

Естествено е да се предполага, че **адресати** на заповедта могат да бъдат различни лица. Типичният случай е те да са отсрещната страна по правоотношението, които не заемат доминантната позиция в него, но са индивидуализирани по някакъв правен признак. Обаче това не винаги е задължително да е така. Тя може да бъде адресирана абстрактно до всички лица; до неопределени, но определяеми лица; до представители на същинските адресати и така нататък.

Най-ясният критерий за групирането и разделянето на заповедите по видове е свързан именно с адресатите им. Понеже – както бе споменато по-горе – типичното проявление на заповедта е в областта на публичното право, видовете заповеди следват класификацията на

<sup>15</sup> Из Определение от 23.11.2007 г. на ОС–Велико Търново по в.ч.гр.д. №1107/2007 г., докладчик съдията Димитринка Гайнова.

административните актове – индивидуални, общи и нормативни. Тук обаче трябва изрично да се акцентира и на вътрешноведомствените административни актове – заповеди, които излизат извън хипотезите на АПК, но на общо основание попадат под правната уредба на Закона за администрацията. Трябва обаче да се наблегне на комбинацията между критериите „адресати“ и „съдържание“ на административния акт, защото именно от вариациите на съчетанията им произтича и различната нормативна и ненормативна тяхна класификация.

■ Заповедта, която е **индивидуален административен акт**, е класическият административен акт въобще, понеже по честотата си на срещане в практиката си надхвърля хилядократно другите административни актове. Това е общоизвестен факт, който не се нуждае от доказване.

Следователно, от казаното досега следва, че заповедта е типичен административен акт, а всепризнатата ѝ форма е индивидуалният административен акт. Както е известно, законовата дефиниция за това се намира в чл. 21, ал. 1 от АПК и гласи, че индивидуалният административен акт е волеизявление (изрично/изявено с действие или с бездействие) на административен орган (или друг овластен от закон орган или организация), с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт. Поради безспорността както на идеята, така и на законовата дефиниция, примери от съдебната практика тук не са нужни.

Възможно е обаче „смесване“ на правни институти. Макар АПК да има друго приложно поле, различно от това на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), тълкувателната практика достига до интерпретация на някои видове заповеди със санкционен характер именно като индивидуален административен акт (а не както би очаквал външният наблюдател – като наказателно постановление): „Заповедта на директора на Районната здравноосигурителна каса, с която се налага санкция на собственика на аптека за нарушения на договора между него и здравната каса за отпускане на лекарствени продукти, медицински изделия или диетични храни за специални медицински цели, заплащани напълно или частично от НЗОК, представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК.“<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Из Тълкувателно постановление №5 от 21.06.2007 г. на ВАС по т. д. №3/2007 г., докладчик съдията Милка Панчева.

■ Макар и доста рядко в практиката и при спорни виждания за класификацията ѝ се среща и **заповед – общ административен акт**.

Според чл. 65 от АПК, общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения, или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове. Един хистоматиен случай за заповед в тази насока може да бъде посочен така: „Производството... е по касационна жалба на министъра на културата против решение... с което е отменена неговата заповед... за прекатегоризиране на археологическа културна ценност „Ранновизантийска базилика“... При общите актове правото или задължението, следващо се от акта, е спрямо неопределен брой лица, които по един или множество признаци се ползват или засягат от постановената административна санкция...“

За разлика от индивидуалните актове, целта на общите актове не е да бъде приложен законът като се отчете отделното личното положение на отделния субект, а да бъде приложен законът спрямо всички субекти, намиращи се в сходно, равно или еднакво положение спрямо прилагания закон. В този смисъл, от гледна точка на неопределеността на кръга на засегнатите субекти, общият административен акт се припокрива с нормативния акт, но за разлика от нормативния административен акт, който има многократно и пряко действие (диспозицията поражда действие всеки път, когато е изпълнен фактическият състав на хипотезата), то общият има еднократно действие и издаването му е функция от прилагането на нормативен акт (законов или подзаконов) от страна на орган на власт... При така изложеното и като се отчете, че заповед (...) на министъра на културата е издадена на основание чл. 14, т. 2, чл. 65, ал. 1, т. 3 във вр. с чл. 69 от Закона за културното наследство (ЗКН) и като такава представлява административна мярка, насочена към опазване на националните културни ценности, целяща изменение (прекатегоризиране) във вече установен статут на ценността и следващите от това режими за опазване, както и като се отчете, че заповедта няма адресати на произтичащите от нея права и задължения и не е насочена към отделни субекти, а напротив – към неопределен кръг от такива, касационната инстанция намира, че заповедта като такава отговаря на определението за общ административен акт.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Из Решение №13992 от 20.12.2016 г. на ВАС по адм. д. №10229/2016 г., 5-членен с-в, докладчик председателят Ваня Пунева.

Водещото правило на чл. 75, ал. 1 от АПК гласи, че нормативните административни актове са подзаконови административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. При консервативното буквално тълкуване на Глава първа от Закона за нормативните актове (ЗНА) и особено на изчерпателното „крайно изброяване“ на чл. 7 е прието да се счита, че инструкцията е последният, най-низш по степен нормативен акт по българската правна система.

И тук се поставя резонният въпрос дали е възможно да съществува **заповед – нормативен административен акт**. На *prima vista* отговорът би бил отрицателен, защото заповедта не е в кръга на изброените по Глава първа от ЗНА нормативни актове. Естествено, както в повечето случаи, импулсивният отговор не винаги съвпада с действителното правно положение на нещата. Тук трябва да се посочи една изключително принципна съдебна практика, която надхвърля многократно като качествено разбиране досегашната правна догматика, като дава множество основания за бъдещи развития и на юридическата доктрина: „От съдържанието на оспорената заповед е видно, че чрез нея министърът определя: първо – начина на определяне на размера на допълнителното възнаграждение, което се полага на служителите на министерството при полагане на труд през официалните празници, и второ – условията за отчитане и реда за изплащане на допълнителните възнаграждения за полагане на труд през нощта, на официални празници и за времето на разположение...“

Следователно с оспорената заповед министърът създава едностранно и властнически правила, правила за поведение във връзка с правния статус на служителите в министерството и в частност с установеното в закона право на допълнителни възнаграждения при полагане на труд през нощта, на официални празници и за времето на разположение – чл. 178, ал. 1 от Закона за министерството на вътрешните работи (ЗМВР). Правният статус на служителите в Министерството на вътрешните работи се регламентира от норми на публичното и в частност на административното право. С оглед на това установените в оспорената заповед правила за поведение са по своя характер административноправни. Тези правила за поведение се съдържат в признат източник на правото – заповедта е един от нормативно установените актове, в чиято форма министърът в качеството си на централен едноличен орган на изпълнителната власт материализира властническите си волеизявления – чл. 25, ал. 4 от Закона за

администрацията (ЗА)(...) Вярно е, че този акт не е включен в номенклатурата на административните нормативни актове по чл. 7 от ЗНА, но от този факт не може еднозначно да се направи извод за характера на акта, тъй като решаващо за определяне на характера на един акт е не неговото наименование, а неговото съдържание...

Фактът, че самият законодател е определил това наименование на акта, чрез който министърът да упражни делегираната му компетентност, не може да обоснове априори ненормативния характер на акта. Както сочи Конституционният съд в свое Решение №21 от 26.10.1995 г. по конституционно дело №18/1995 г. по повод на правото на оспорване, „Конституцията не въздига в решаващ критерий конкретната квалификация на административния акт, която в редица случаи може да бъде и спорна. Решаващ е правният ефект на административния акт.“ Установените от министъра правила като съдържащи се в признат от правната система източник на правото имат юридическа сила и действие, като изпълнението им е осигурено чрез държавната принуда, с която йерархичната власт на министъра разполага... С оглед на горното съдът счита, че установените в оспорената заповед правила са административноправни норми. Тези норми имат за адресат неопределен и неограничен брой правни субекти (...) Правното действие на заповедта не се изчерпва с нейно еднократно приложение. Тя е създадена, за да се прилага многократно – всеки път, когато на служител в министерството трябва да се определи размерът на допълнителното възнаграждение за положен труд на официален празник и когато е необходимо да се отчитат и изплащат допълнителните възнаграждения. Видно от изложеното, оспорената заповед с оглед на своето съдържание представлява нормативен административен акт.<sup>18</sup>

■ Винаги са много интересни хипотезите, свързани със **заповед – вътрешноведомствен акт**.

Същият, в една от формите си на проявление, има характерни особености, а именно – касае взаимоотношения вътре в организацията, при която задължения и права от насрещен характер не винаги съвпадат поради свободната преценка на органа на власт за взаимоотношенията и процесите във ведомството му. Например: „Оспорената заповед за заличаване на жалбоподателката от списъка на служителите, които са определени да участват в курс за повишаване на квалификацията...“

<sup>18</sup> Из Решение №5937 от 12.05.2017 г. на ВАС по адм. д. №6560/2016 г., VII о., докладчик председателят Соня Янкулова.



цията им, няма белезите на индивидуален административен акт. С нея не се засягат законни права и интереси на жалбоподателката. Законодателят има предвид защитени от закона права и интереси, а не такива по субективната преценка на дадено лице или организация. За издадения заповедта няма законово изискване да включи задължително жалбоподателката в курс за обучение.<sup>19</sup>

Към втора своя форма на проявление би се стигнало до същия правен резултат, но в следствие на един чисто технически характер на заповедта. В този смисъл може да бъде цитирано следното: „Съображенията на съда, за да достигне до този извод, са били, че заповедите, с които се актува или деактува движима или недвижима вещь като общинска собственост, не са административни актове по смисъла на чл. 21 от АПК и не подлежат на съдебен контрол (...) с тях не се създават права или задължения и не се засягат права или законни интереси на отделни граждани или организации... Актуването и деактуването на един имот като общински не са правопораждащ юридически факт. Чрез тях не се създават или засягат съществуващи права и законни интереси. Актуването е чисто техническо действие, имащо за цел въвеждането на ред и отчетност за общинските имоти... В тази насока практиката на Върховния административен съд е постоянна и непротиворечива (...) актуването и деактуването на имоти – общинска собственост, се извършват с актове, които по своята правна природа са вътрешноведомствени административни актове.“<sup>20</sup>

Като трета проявна форма на този тип заповеди би била тази, при която се касае за „производство във връзка с производството“, както е тук: „Образуването на дисциплинарно производство срещу държавен служител, както и промяната в състава на дисциплинарния съвет, на който е възложено да проведе дисциплинарно производство и да вземе становище относно наличието или липсата на извършено дисциплинарно нарушение, са част от производството по установяване на дисциплинарно нарушение, което може да завърши с констатация, че такова не е извършено или със заповед за налагане на дисциплинарно наказание. Оспорената заповед е част от производството по издаване на индивидуален административен акт, поради което по силата на чл. 21, ал. 5 от АПК същата не е индивидуален административен акт.“

<sup>19</sup> Из Определение №11169 от 24.10.2016 г. на ВАС по адм. д. №11622/2016 г., II о., докладчик председателят Светлана Йонкова.

<sup>20</sup> Из Определение №1173 от 29.01.2014 г. на ВАС по адм. д. №720/2014 г., III о., докладчик съдията Петър Стоянов.

тивен акт. Заповедта създава задължения за дисциплинарния съвет да проведе дисциплинарното производство съобразно изискванията на закона и да даде становище за наличие или липса на извършено дисциплинарно нарушение.<sup>21</sup>

Във връзка със **съдържанието** на заповедта – тя може да бъде по всички елементи на правоотношението, като се съобразява с нормативните и договорни ограничения. Това съдържание би било в свободна форма – и като подредба, и като същност. В някои случаи обаче законодателят изрично изисква точно определени реквизити на заповедта, като при неналичието им същата може да бъде разглеждана като недействителна поради опорочаването ѝ. Обикновено реквизитите са пунктуално изброени, например при заповедта за възлагане на ревизия в данъчно-осигурителното производство по чл. 113, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) – данните за ревизираното лице; ревизиращите органи по приходите и ръководителят на ревизията; срокът за извършване на ревизията; ревизираният период; видовете ревизирани задължения за данъци и/или задължителни осигурителни вноски; други обстоятелства, имащи значение за ревизията.

По принцип заповедта има правопораждащ, правопроменящ и правопогасяващ ефект. Но в някои случаи тя поражда правопроменящ-утежняващ ефект, защото се явява санкционен акт (подобен на разглеждания по-горе случай). Такъв е случаят по чл. 203, ал. 1 от Закона за предучилищното и училищно образование (ЗПУО), който гласи, че санкциите „забележка“ и „преместване в друга паралелка в същото училище“ се налагат със заповед на директора по мотивирано писмено предложение на класния ръководител, а всички останали санкции – със заповед на директора по предложение на педагогическия съвет. Макар и като подпомагащи участници в процеса, родителите също са адресати на акта, най-малкото в тяхната същност на законни представители на малолетния ученик или на даващи съгласие за правните действия на непълнолетния ученик – аргумент от общата правна уредба по чл. 3 и чл. 4 от Закона за лицата и семейството (ЗЛС), но също така и изрично от чл. 204, ал. 2 от ЗПУО.

**Форма** Заповедта може да се проявява в различни форми за действителност и доказване, а след това – и в разни начини на съществуването и възприемането на тези форми: непосредствени или опосредствани.

<sup>21</sup> Из Определение №4936 от 4.05.2015 г. на ВАС по адм. д. №4989/2015 г., V о., докладчик съдията Илиана Дойчева.

Понеже формата за действителност и формата за доказване съвпадат, **писмената форма** по отношение на заповедите в българската правна среда е най-предпочитаната, дори да няма нормативно изискване за нея.

Понякога законодателят обаче изрично настоява за това, като очаква „писмена“ или почти синонимната на нея от юридическа гледна точка „мотивирана“ заповед. Така например писмена заповед, с която министър-председателят определя правомощията му във всеки конкретен случай на отсъствие или отпуск да се изпълняват от определен заместник министър-председател – чл. 24, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗА). В горния смисъл – мотивирана заповед със задължителни указания за отстраняване на нарушения на организация за колективно управление на авторски права – чл. 40д, ал. 4 от Закона за авторското право и сродните му права (ЗАПСП).

Макар и да няма нарочно нормативно изискване за писмена форма, в някои случаи по тълкувателен път се достига до единствено верния извод – че когато заповедта трябва да съдържа много обемна и конкретна информация (например опис на имоти), то тя трябва да е в писмен вид, защото друга нейна форма не би била прецизна от практическа страна и би довела по-скоро до правен хаос, отколкото до правно регулиране на обществените отношения. Такъв пример може да бъде даден със заповедта за обявяване на защитена зона по смисъла на чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие (ЗБР).

Като част от писмената форма, която се предполага, е и общото догматично разбиране за наличието на мотивите като част от административния акт и „в други документи“: „Възможно е мотивите да предхождат издаването на акта и да се съдържат в друг документ, съставен с оглед предстоящото издаване на административния акт (...) Ако административният акт е издаден на основание на такива подготвителни документи, изложените в тях съображения са такива и за издаването на самия акт.<sup>22</sup>“ Тази постановка се поддържа неизменно и от съвременната съдебна практика, която разширява това разбиране и до „съпроводителното писмо<sup>23</sup>“, а също така и до помощни и подчинени автори на органа, издали „другия документ.<sup>24</sup>“ Ясно е, че понятието за

<sup>22</sup> Из Тълкувателно решение №16 от 31.III.1975 г., Общо събрание на Гражданските колегии на Върховния съд.

<sup>23</sup> Из Решение №3431 от 11.03.2014 г. на ВАС по адм. д. №11108/2013 г., IV о., докладчик съдията Красимир Кънчев.

<sup>24</sup> Из Решение №4918 от 9.04.2014 г. на ВАС по адм. д. №11049/2013 г., IV о., докладчик съдията Тодор Петков.

документ винаги предизвиква представата за единствено и само писмена форма. Но не само от житейска страна, а и от чисто нормативна такава, понастоящем при действието на сегашното общо административно законодателство писмената форма на заповедите се предполага, защото за изключенията извън нея има нормативна препратка за изискване за изричност в закон. Именно в този смисъл е текстът на чл. 59, ал. 3 от АПК, който постановява, че устни административни актове, както и административни актове, изразени чрез действия или бездействия, се издават само когато това е предвидено в закон.

Във връзка с това, **устната форма** на заповедта може да бъде открита например в разпоредбата на чл. 64, ал. 1 и 2, предложение първо от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР), където е отразено, че полицейските органи могат да издават разпореждания до държавни органи, организации, юридически лица и граждани, когато това е необходимо за изпълнение на възложените им функции.

Разпорежданията се издават писмено, а при невъзможност да се издадат писмено разпорежданията могат да се издават устно. Няма съмнение, че разпореждане от вида „Полиция, стой на място!<sup>25</sup>“ по същността си е заповед на полицейския орган по отношение на едно или повече лица, макар и законодателят, и съдебните състави да използват термина „разпореждане“. В този смисъл „устното разпореждане“ е синонимна форма на „устната заповед“. Тук трябва да бъде отбелязано, че при устната форма е нужно да има краткост, яснота и категоричност на даването на заповед, за да може да е налице послушание относно заповедта от страна на адресата на акта на органа на държавна власт.

Вън от това, устната форма на заповедта е обсъждана от законодателя и в чл. 24, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл), където е развито правилото, че държавният служител може да поиска писмено потвърждаване на служебния акт, когато в отправената до него устна заповед се съдържа очевидно за него правонарушение.

Заповедите чрез действия или бездействия попадат в категорията на актовете, извършвани чрез **форма на конклюдентни действия**. Второто предложение на чл. 64, ал. 2 от ЗМВР урежда правната хипотеза, когато при невъзможност да се издадат писмено разпорежданията могат да се издават чрез действия, чийто смисъл е разбираем за лицата, за които се отнасят. Пример за такива действия се намират

<sup>25</sup> Из Решение №58 от 7.08.2017 г. на Районен съд–Средец, по а. н. д. №176/2017 г., докладчик председателят Красимира Донева.

в следната съдебна практика: „не изпълнил полицейско разпореждане за принудително спиране на управляваното от него превозно средство, съгласно чл. 64, ал. 2, предложение второ от ЗМВР, издадено чрез действие по разбираем за него начин, изразяващо се в препречване на пътя му с полицейски автомобил.“<sup>26</sup>

При горните основни правни форми като тяхна разновидност на съществуване и възприемане **електронната форма** (по-коректно би било да се каже „писмена или устна форма в електронен вид“) може да бъде разглеждана като един от начините на съществуване както на писмената, така и на устната форма. С огромна степен на съмнение, същата би могла да е начин на съществуване и на правната форма чрез конклюдентни действия. Електронната форма е опосредстваща форма между даващия и получаващия заповедта, като непосредствената (пряката) форма е примерно писмената – на хартиен носител, а опосредстваната (косвената) форма е например сканираният файл на оригинала на заповедта. Устната форма има своя електронен вид в аудиофайл или видеофайл. Понеже електронната форма (формата в електронен вид) може да се отнася за всички правни актове, с пълно основание същата може да бъде съотнесена и към заповедта като юридически акт.

Изрични законодателни текстове относно електронната форма на заповедите понастоящем все още не са налице. Възможността за такива се извеждат от общия процесуален административен закон – АПК, общите закони във връзка с администрацията и държавната служба – Закона за администрацията и Закона за държавния служител, както и от законодателството във връзка с електронните документи и електронното управление – Закона за електронния документ и електронния подпис (ЗЕДЕП) и Закона за електронното управление (ЗЕУ). Именно в тази насока е и добрата административна практика, която трябва да бъде подкрепяна, мотивирана и доразвивана. Пример може да бъде даден със следния текст: „Право да извършват властнически изявления (заповеди, служебни писма и др.) в електронна форма от името на министъра на финансите и да ги подписват имат заместник-министрите в рамките на делегираните им от министъра на финансите правомощия и определените им функции. В тези случаи заместник-министрите са автори на електронните изявления, а титуляр е министърът на финан-

<sup>26</sup> Из Споразумение №65 от 20.09.2016 г. на Районен съд–Троян, по н. о. х. д. №418/2016 г., докладчик председателят Даниела Радева.

сите.<sup>27</sup> Естествено, че горните указания и цялостната практика по тях трябва да съобразяват не само изискванията към електронната форма, но в частта си относно заместването – и утвърдената съдебна практика по отношение на правните институти на заместването и на делегирането на правомощия в административното право и процес.<sup>28</sup>

**Заповедта sui generis** В българската правна система съществува един уникален случай на заповед, която по същността си кумулира в себе си елементи на различни правни институти – квази-переговори, квази-предложения и квази-договори по аналогия на чл. 12, чл. 13 и чл. 14 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) и индивидуален административен акт по отношение на повече от две лица по смисъла на чл. 21, ал. 1 от ЗЗД.

Случаят може да бъде изведен от второто предложение на чл. 24, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (УПМСНА). Там е посочено, че министър-председателят със заповед създава работни групи за изготвяне на проекти на актове или на други експертни предложения по конкретни въпроси от компетентността на правителството с участието на представители на различни администрации. Всъщност всеки запознат с практиката на администрацията е наясно, че в тези работни групи се включват и представителите на академичната общност, на адвокатурата, на свободните професии, на неправителствените организации с идеална цел или такива в обществена полза, а понякога – и на синдикалните и работодателски организации. Добър пример за илюстрация на горното е Заповед №Р-109 на министър-председателя от 11 май 2015 г. за създаване на междуправителствена работна група.<sup>29</sup> В състава ѝ са видни изпълнителни директори, програмни директори, директори и председатели на неправителствени организации.

Другата възможност по горния текст (извън заповедта) е актът за създаване на работната група да е решение на Министерския съвет.

<sup>27</sup> Из Указания за приемането и издаването на електронни документи, подписани с универсален електронен подпис в Министерството на финансите, София, 2010 г.

<sup>28</sup> Виж: Тълкувателно решение №4 от 22.04.2004 г. на Върховния административен съд по т. д. №ТР-4/2002 г., Общо събрание на съдиите, докладчик председателят на V о. Андрей Икономов.

<sup>29</sup> Заповедта е достъпна на Интернет страницата на Министерски съвет – Портал за обществени консултации, Обществена консултация по Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1735>.



Налични са свободно достъпни подобни решения, от които може да се видят елементи от съдържанието им. Например: „при необходимост съпредседателите на работната група могат да поканят за участие в работата на групата... и други експерти.“<sup>30</sup> Или пък: „Председателят на междуправителствената работна група... при необходимост може да привлече външни експерти за участие в работата ѝ.“<sup>31</sup> Подобен подход – с външни експерти, може да се срещне и при други подобни актове на Министерския съвет.<sup>32</sup>

И двата акта – и решението на Министерския съвет, и заповедта на министър-председателя, имат една цел и очевидно постигат един и същ правен резултат. Следвайки темата на настоящето изложение, ще се спрем преимуществено на особения характер на заповедта.

Макар да става въпрос за акт на висшия едноличен орган на изпълнителната власт с обща компетентност – министър-председател, резонно е да се изкаже мнение от всеки здравомислещ субект, че *дори и той* не би трябвало да може да заповядва каквото и да е на лица извън администрациите на органите на изпълнителната власт. Парадоксално е обаче, че няма данни което и да е от тези външни лица да е атакувало подобна заповед на министър-председателя. Със сигурност няма съдебна практика в тази насока във Върховния административен съд.

Това има своето логично обяснение. Всички тези външни за изпълнителната власт лица имат интерес да участват в работните групи, понеже това е въпрос на признание, репутация, престиж, а в някои случаи – и удобна възможност да бъдат проводници на лични нормативни и/или стратегически виждания и идеи, а в някои случаи – дори на лобистки интереси. Министър-председателят не издава заповедта „просто така“. Тя е предшествана от много разтегнати във времето формални и неформални негови и на неговата администрация консултации и сондажи с тези лица – относно тяхното желание, капацитет, възможност и крайно окончателно съгласие за включването им в подобна работна група. Това са

<sup>30</sup> Решение №818 на МС от 11.12.2014 г. за координация на дейностите и предприемане на спешни мерки за изпълнение на Резолюция 2178 на Съвета за сигурност на Организацията на Обединените нации от 2014 г. и на Стратегията за борба с тероризма в Сирия и Ирак, приета на 20 октомври 2014 г. от Съвет „Външни работи“, т. 7.

<sup>31</sup> Решение №423 на МС от 23.06.2014 г. за създаване на междуправителствена работна група по проект „Междусистемна газова връзка Гърция – България“, т. 3.

<sup>32</sup> Например: Решение №705 на МС от 14.11.2013 г. за създаване на междуправителствена работна група за привличане, координация, насърчаване на инвестиционни намерения и наблюдение на изпълнението на инвестиционни проекти в областта на туризма, т. 3.

горепосочените квази-преговори по аналогия от чл. 12 от ЗЗД. Относно квази-предложенията по подобие на чл. 13 от ЗЗД, интересното е, че те могат да бъдат отправени както от министър-председателя (или от неговата администрация) към външния експерт (или към друго лице), така и в обратен ред (тоест – „самопредлагане“).

Но, за разлика от общото гражданско законодателство, тук правоотношението не е завършено, когато приемането на предложението достигне до предложителя, каквото е правилото на чл. 14 от ЗЗД. Именно затова тази заповед е *sui generis* – постигането на съгласението между министър-председателя и външния експерт за участие в работна група (чл. 8 във връзка с чл. 14 от ЗЗД) е налице единствено и само когато министър-председателят издаде индивидуалния административен акт по смисъла на чл. 24, ал. 1 от УПМСНА. Този акт има наименованието и формата на заповед.

Налице е особена, оригинална и уникална правна конструкция по българската правна система. Тя е възникнала като административна практика, за нея е била налице институционална и професионална търпимост, както и неатакуемост по пътя на съдебния контрол. Вследствие от всичко това законодателят е „маркирал“ такава правна възможност в подзаконов нормативен акт от висок нормативен ранг във вертикалното структуриране на актовете от подобна степен.

Всъщност, касае се ни повече, ни по-малко за едно окончателно манифестирано легализиране на съгласие за професионално сътрудничество между орган на власт и външни на неговата администрация лица, както и официализирането на това състояние на кооперативност. Тоест, заповедта на министър-председателя оформя от правна страна и предварително даденото вече съгласие на външното лице, и санкциониращото волеизявление на самия министър-председател за това, и правното и фактическо основание за участието му в работната група (изградена по принцип от участници с властови функции – органи на власт и служители с ръководни, експертни и технически функции). Постигнато е съглашение (покриващи се по съдържание и цел правни изявления) между частно лице и орган на власт, облечено в административноправна форма – заповед. Особеното тук е, че волеизявленията са две от същинска, вътрешна, съдържателна страна, но от външна и формална страна обаче е видно само едното – на органа на власт, издател на заповедта.

С обяснението за характера, смисъла и основанията на тази заповед *sui generis* се добавя един категоричен краен пункт на тезата на настоящето изследване относно универсалната правна приложимост

мост на заповедта в българската правна система. Тази универсалност произтича дори от лекотата на възприемчивостта на заповедта от външни за органите на власт правни субекти, които по начало не са подчинени на органа на власт и неговата администрация. Всестранният и повсеместен характер на заповедта я прави приложима винаги, когато има незнание, съмнение или несигурност какъв вид правен акт би бил приложим, допустим и сполучлив за правомерното развитие на едно отношение между субекти на правото. Със сигурност обаче, когато не е предвиден изричен административен акт в законовата номенклатура, а трябва да се постигне съобразена с правото цел, най-естественият такъв за орган на изпълнителната власт е най-често срещаният негов акт – заповедта.

Единствените бариери тук са интересите на засегнатите от заповедта външни експерти, свободата на изразяване на воля, повелителните норми на закона, добрите нрави и добросъвестността при отношенията между страните във връзка с работната група (в разгледания случай). Това произтича от разпоредбите на чл. 8, чл. 9 и чл. 12 от ЗЗД. Тези гражданскоправни конструкции обаче са „миксирани“ със съдържателните елементи на чл. 21, ал. 1 АПК, като в своята многосъставност създават материалноправната природа на заповедта *sui generis* – сложен юридико-фактически състав. Правната защита на частните субекти при този институт обаче би била не гражданскоправна, а административноправна.

В тази насока, при неправомерно засягане на права и законни интереси, външните експерти (включени или невключени в заповедта за работната група) имат право да я обжалват, съобразно конституционните си възможности по чл. 120, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България. Понеже по-горе бе изтъкнато, че тази заповед има характер на индивидуален административен акт на министър-председател, оспорване по административен ред е недопустимо – аргумент от чл. 82, ал. 1, т. 2, предложение второ от АПК. Затова съдебното ѝ оспорване би било едновременно подведомствено и подсъдно на Върховния административен съд като първа инстанция – аргумент от чл. 132, ал. 2, т. 2, предложение второ от АПК.

**Заклучение** Основните моменти, които трябва да бъдат изведени от горното изложение, са поне в няколко посоки.

**Първо**, макар заповедта да се среща както в публичното, така и в частното право, явен признак за възможното

й приложение е доминиращото положение на един измежду двамата или повечето субекти в правоотношението. В публичното право това е поначало видимо от пръв поглед, докато в частното право то може да бъде забелязано само в различните ситуационни проявления на правоотношението. Типичното проявление на заповедта обаче е в полето на публичното право.

**Второ**, с оглед на адресатите и съдържанието си заповедта би могла да е както индивидуален, общ и нормативен административен акт, така и вътрешноведомствен акт.

**Трето**, заповедта може да бъде издавана в писмена и устна форма, чрез конклюдентни действия и в традиционен и електронен вид.

**Четвърто**, практиката е създала правната конструкция на особена заповед *sui generis*, с която се официализира и легализира едно съгласие за професионално сътрудничество между орган на власт и външни на неговата администрация лица.

**Пето**, когато по законов път не е изрично посочено наименованието на административния акт, органът на изпълнителна власт, при следване на своите правомощия, би трябвало да издаде заповед.

И последно **шесто** – всички гореизложени доводи би трябвало да дават достатъчна база за подкрепа на изтъкнатата теза относно универсалната правна приложимост на заповедта. □